

I. Introducción

La Constitución del Estado de Oaxaca reconoce los derechos a la autonomía y autodeterminación de 15 pueblos indígenas, así como la de los pueblos afroamericanos. Dichos derechos también son extensivos a personas de otros pueblos indígenas que vivan o transiten por la entidad y forman parte de los otros derechos humanos reconocidos en la constitución local.

De acuerdo con datos del Censo de 2010, el 34 % de los oaxaqueños de tres años o más declaró hablar alguna lengua indígena y el 58 % se consideró indígena.² El peso de la población indígena explica en parte la existencia de tantas comunidades con autonomía propia integradas en 570 municipios; dicha cifra representa más del 23 % de los existentes en todo el país (2,457).³

Si agregamos a esta cifra otros datos, entenderemos por qué en Oaxaca posee tal peso la realidad indígena. Más del 80 % de la superficie agraria de la entidad es ejidal o comunal. De la misma manera, posee más del 30 % de las tierras comunales⁴ de México y el 22 % de los 68 pueblos indígenas de nuestro país.

² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo de población y vivienda 2010*, consultado en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est> y <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27303&s=est>

³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *División territorial de México*, consultado en: <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>

⁴ A diferencia de las tierras ejidales que fueron otorgadas por el Estado mexicano a los campesinos desprovistos de ellas, las tierras comunales les fueron reconocidas a los pueblos indígenas que las poseyeron siempre, o restituidas en algunos casos que fueron despojados de las mismas. En Oaxaca se concentran cerca de seis de los 17 millones de hectáreas de tierra comunal que existen aún en México. Véase M. J. Bailón Corres, *La masacre de Agua Fría, Oaxaca. ¿Etnocidio, genocidio o autogenocidio comunitario?* 2a. ed. México, CNDH, 2016, pp. 47-65.

En virtud de tales condiciones, desde 1995, mediante reformas a la Constitución y al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, se reconocieron dos formas para elegir a los ayuntamientos. A partir de ese año, bajo el sistema de elecciones por usos y costumbres se eligieron a 418 ayuntamientos municipales; mientras que, bajo el régimen de competencia de partidos, lo harían los 152 restantes municipios.

Actualmente, las cosas siguen casi de la misma manera que hace 22 años: en 417 municipios, predomina el régimen de elecciones por usos y costumbres, ahora llamado en la ley sistemas normativos internos; y en los 153 restantes la competencia de partidos políticos.⁵ De esa manera, las elecciones por usos y costumbres involucran al 73 % de sus municipalidades. En 129 de ellas, los municipios se constituyen de una sola localidad, la cual es, al mismo tiempo, la cabecera municipal;⁶ y en 152 se conforman de la cabecera municipal y al menos otra localidad.⁷ En el resto, se integran de una cabecera municipal y dos o más localidades.

Se llama cabecera municipal al lugar donde residen los integrantes del ayuntamiento, que por lo general es la población con mayor número de habitantes. Las otras poblaciones ostentan la categoría de agencias municipales (las más grandes), agencias de policía (las que le siguen en tamaño), y otras no tienen ninguna categoría administrativa y se les denomina rancherías. Todas constituyen la base poblacional del municipio al que pertenecen.

⁵ En las elecciones municipales de 2013 el municipio de San Andrés Cabecera Nueva, mediante plebiscito ordenado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cambió a régimen de partidos políticos, por lo que ahora son 417 los municipios que se rigen por sus sistemas normativos internos, conocido tradicionalmente como sistema de usos y costumbres. Usaremos ambos conceptos indistintamente porque la encuesta fue levantada cuando ésta última denominación existía en la Constitución oaxaqueña y en su respectiva Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Oaxaca.

⁶ Cipriano Flores, "El sistema electoral mediante Usos y Costumbres en los municipios indígenas de Oaxaca", *En marcha. Revista de la Realidad Municipal de Oaxaca*. Oaxaca, octubre-noviembre de 1998, p. 10-12.

⁷ Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, *Memoria electoral. Sistemas normativos internos: proceso electoral 2012-2013*. Oaxaca, IEEPCO, 2014, p. 34.

Aunque por las condiciones geográficas e históricas la población de Oaxaca vive dispersa en más de 10 mil localidades, administrativamente se integra de las 570 cabeceras municipales, 729 agencias municipales y 1,526 agencias de policía.⁸

Por esa diversidad de comunidades, en un grupo de municipios de usos y costumbres se presentan conflictos previos a la elección, durante la elección y después a la misma. Estos conflictos se deben sobre todo a la presencia de militantes de los partidos que quieren imponer sus propias directrices; a la aparición de nuevas condiciones internas, como la disponibilidad de mayores recursos para la administración municipal y su concentración en las cabeceras municipales; al reclamo de las agencias municipales y de policía por participar de ellos y en la integración de los ayuntamientos; a la emergencia de actores locales, como avecindados, migrantes o profesantes de religiones distintas a la católica, que es la mayoritaria, y la irrupción de las mujeres que reclaman plena ciudadanía municipal, como el tener voz y voto en las decisiones fundamentales de las asambleas comunitarias, y acceder a los puestos de dirección municipal.⁹ El propio reconocimiento del sistema electoral de usos y costumbres, al dejar de ser opaco y transparentarse, sin duda alguna, contribuyó a estas nuevas dinámicas socio políticas.

Además de la ciudadanía reconocida constitucionalmente a nivel federal y estatal, que otorga deberes y derechos a los ciudadanos, en las poblaciones de usos y costumbres también existe una ciudadanía local que se otorga principalmente a los nacidos en el municipio y que al ser casados o jefes de familia o tener 18 años cumplidos, les concede derechos para participar en la vida política del municipio o para acceder a parcelas ejidales o comunales. A cambio, los ciudadanos locales tienen que cum-

⁸ "División Territorial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca", *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, Oaxaca, 9 de mayo de 1994.

⁹ Además de la ciudadanía reconocida constitucionalmente que otorga deberes y derechos a los ciudadanos, en las poblaciones de usos y costumbres también existe una llamada ciudadanía local que se otorga principalmente a los nacidos en el municipio y que al ser casados o jefes de familia o tener 18 años cumplidos, les otorga derechos para participar en la vida política del municipio si cumplen con una serie de obligaciones que la comunidad asigna a los mismos, dentro de ellos el cumplimiento de los tequios.

plir responsabilidades como el tequio, que consiste en cargas de trabajo gratuito para obras de beneficio comunitario como edificar un aula o abrir un camino. Pero también tienen que cumplir con un escalafón de responsabilidades comunitarias que van desde ser topil o policía comunitario, para ir escalando a cargos de mayor responsabilidad, hasta llegar a ser prospecto a presidente municipal. La mayoría de estas responsabilidades no son pagadas y representan costos monetarios para los que las asumen: por eso se llama sistema de cargos, por ser una carga para la economía familiar. Pero gracias a estas responsabilidades los pueblos han logrado sobrevivir, aunque en la pobreza extrema una parte de ellos, pero manteniendo su autonomía política, su cultura, sus leguas y sus formas de identidad, además del control de sus territorios históricos.

Los derechos comunitarios en algunos casos están impedidos o son limitados bajo ciertas circunstancias a las personas que han llegado a vivir al municipio, sin ser nativos del mismo: estos son los avecindados. Y en algunos casos, como el sistema de cargos comunitarios abarca tanto responsabilidades civiles como las asociadas al culto católico y las mayordomías, los profesantes de religiones cristianas o de otro tipo, distintas a la católica, no tienen la ciudadanía plena comunitaria, lo que ocasiona conflictos en algunos municipios.

De acuerdo con datos del entonces Instituto Estatal Electoral,¹⁰ en 1995, como resultado de la elección municipal hubo 10 conflictos y 55 tuvieron alguna situación problemática; en 1998, los municipios con conflicto fueron 80; en 2001 alcanzó 107 casos, y las elecciones fueron anuladas en 18 de ellos; entre 2002 y 2004, en 29 municipalidades se anularon las elecciones y nueve presidentes municipales solicitaron licencia; en 2004 hubo 20 situaciones problemáticas de las que en diez casos se anularon las elecciones; en 2005 cerca de 30 municipalidades fueron consideradas focos rojos para el proceso electoral; en 2007, en 10 casos fueron anuladas las elecciones y en 15 casos el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación atendió controversias constitucionales presentadas por grupos inconformes con los resultados del Colegio Electoral oaxaqueño,

¹⁰ Hoy denominado Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Pueblo de Oaxaca.

que calificaba este tipo de elecciones, para anularlas o validarlas. En 2010, gracias a la intromisión del gobernador en turno, José Murat, en asuntos internos de los municipios de usos y costumbres, fueron anuladas 50 elecciones, lo que constituyó la cifra más alta de la historia municipal oaxaqueña. En años posteriores se han seguido presentando conflictos en un grupo de municipios de este sistema electoral.¹¹

En 2012 se realizó una reforma a la Constitución oaxaqueña y se aprobó un nuevo código electoral local, en el que se conservó el respeto a la libre determinación de los municipios de usos y costumbres, pero cambió su denominación para llamarse desde ese año: municipios regidos por sistemas normativos internos.¹²

En el proceso electoral 2013, en 144 municipios existió algún tipo de controversia en alguna etapa de su proceso. La conflictividad aumentó un 75.6 % respecto del proceso 2010, pero merced a la nueva legislación, a la capacidad de respuesta de las autoridades electorales, la resolución de los conflictos mejoró 133 %, ya que en 131 municipios los problemas se resolvieron. Solo en 13 casos no fue posible realizar la elección por usos y costumbres.¹³

¹¹ Víctor Leonel Juan Martínez, "What We Need Are New Customs. Multiculturalism, Autonomy, and Citizenship in Mexico and the Lessons of Oaxaca", en Todd A. Eisenstadt *et al.*, *Latin American's Multicultural Movements. The Struggle between Communitarianism, Autonomy, and Human Rights*, Nueva York, Oxford University Press, 2013, pp. 135-163.

¹² A decir de sus defensores e impulsores: "dicho concepto alude a los principios generales, las normas orales o escritas, instituciones y procedimientos que los municipios y comunidades indígenas reconocen como válidas y vigentes, y aplican en el desarrollo de su autogobierno, en particular en la definición de sus cargos y servicios, la elección y nombramiento de las autoridades comunitarias del gobierno municipal, la resolución de sus conflictos internos cuya determinación no sea competencia del Congreso; la participación en los asuntos que son susceptibles de afectarles y la protección de sus principios, valores y culturas políticas propias en el ámbito municipal, como expresión del derecho de la libre determinación y autonomía reconocidos en la Constitución Federal, los tratados internacionales y la Constitución estatal.

Además, en esta nueva ley electoral se ampliaron las atribuciones para el órgano electoral y en específico para la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos, ya que se incorporó la figura de mediación como herramienta sustancial para construir acuerdos ante las controversias presentadas en los procesos de renovación de concejales municipales", en Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, *op. cit.*, *supra* nota 7, p. 6.

¹³ *Idem*, p. 136.

Respecto del escalamiento de los conflictos de lo local a lo estatal podemos decir lo siguiente: En la mayor parte de los casos los conflictos se resuelven localmente, pero en otros asumen características de disputas legales e, incluso, hay algunos casos de violencia física y muertes. Las disputas pasan de las instancias estatales como el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca (IEEPCO), y el Tribunal Estatal Electoral, y a veces llegan a la instancia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sobre todo la Sala Regional de Jalapa.

Estos casos han nutrido de contenidos de interlegalidad las decisiones del supremo tribunal electoral, en el que el sistema jurídico nacional busca compatibilizarse con los sistemas jurídicos indígenas, reconocidos constitucionalmente, y se expresan en la existencia de cerca de 30 tesis jurisprudenciales en materia electoral de usos y costumbres.¹⁴

Aunque constituyen la mayor parte de los ayuntamientos, los municipios de usos y costumbres de Oaxaca aglomeran solo al 36 % de la población de la entidad. Con algunas excepciones, como la zona conurbada de la capital del estado, en su mayoría son poblaciones rurales, con poca diferenciación social y amplias carencias en materia de servicios básicos y bienestar social.

El 64 % de la población restante vive en los municipios cuyos ayuntamientos son electos como en el resto del país, mediante competencia de planillas postuladas por partidos políticos.¹⁵ Estos municipios, por lo general, son menos rurales que los otros, tienen una mayor diversificación social, mayor población y mejores niveles de desarrollo.

¹⁴ Véase: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Jurisprudencia y tesis: sistema de consulta*, consultado en: <http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/jurisprudencia-y-tesis>.

¹⁵ "La población en 2010 para Oaxaca ascendía a 3 millones 801 mil 962 habitantes, ocupando el 10° lugar nacional por su número de habitantes (INEGI, 2010). De este total, 2 millones 443 mil 065 personas (64 %) viven en alguno de los 152 municipios que se regían por el sistema de partidos políticos para renovar ayuntamientos en 2010 y 1 millón 358 mil 897 personas (36 %) bajo el régimen de Sistemas Normativos Internos", María Cristina Velásquez Cepeda, *Construcción de procesos de diálogo para la mediación electoral en municipios indígenas de Oaxaca*, Informe PNUD IC-2012-321, 21 de diciembre de 2012, p. 4.

Al lado de lo que acontece en las elecciones de ayuntamientos de usos y costumbres, en todos los 570 municipios de la entidad sureña los procesos para elegir diputados locales y federales, senadores, gobernador y Presidente de la República se realizan mediante el procedimiento de partidos.

Cuando no se conoce el peso de las culturas y pueblos indígenas oaxaqueños, se tiende a criticar que la ley reconozca diversas formas de expresión política. El sistema de usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas necesita ser bien conocido para apreciarlo o criticarlo, toda vez que desde la reforma al artículo 2o. constitucional en 2001, ya forma parte de los derechos humanos reconocidos en la Constitución General de la República y en 23 constituciones estatales tales derechos son concordantes con la misma.¹⁶

¹⁶ M. J. Bailón Corres, "Derechos indígenas, legislación federal y estatal y presupuestos de egresos: alcances actuales de la reforma constitucional de 2001", *Derechos Humanos México*, México, núm. 23, enero-abril de 2015, pp. 15-30.